

La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza



& *Resumen/Abstract: La atribución de competencias soberanas por parte de los estados a la Unión Europea genera importantes distorsiones en aquellos estados miembros con sistemas políticamente descentralizados o estados compuestos, como es el caso de España y su estructura autonómica. Desde el punto de vista de la UE, los sujetos miembros son los estados soberanos, y por lo tanto ellos son los responsables de la ejecución del Derecho Comunitario.*

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa contemplaba una serie de disposiciones en las que la posición y relación de las regiones respecto a la Organización venía a reconocerse en el Derecho originario de forma más profunda.

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas también ha sellado dos acuerdos aceptados por todas las comunidades autónomas que vienen a mejorar sustancialmente el sistema existente. La principal novedad aportada por estos acuerdos es que permiten a las comunidades autónomas participar directamente en algunas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente de la representación permanente española en el órgano comunitario.

Paralelamente a este proceso, el Estado autonómico está viviendo una etapa de actualización a través de las reformas de los estatutos de autonomía, entre ellos el andaluz. En este contexto, es esencial tener en consideración la presencia de la voluntad de las Comunidades para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, así como de cohesión económica, social y territorial.&

& **Palabras clave:** Unión Europea, Comunidad Autónoma, Andalucía, Constitución, Estatuto de autonomía, reforma, participación

1. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REGIONES: UNA RELACIÓN DIFÍCIL

La atribución del ejercicio de competencias soberanas por parte de los estados miembros a una organización internacional, la Unión Europea, mediante la cual fluye el proceso de integración europea, genera distorsiones no despreciables dentro de los estados miembros con sistemas políticamente descentralizados o estados compuestos, como es el caso de España y su estructura autonómica. Nos referimos a los problemas que conciernen a la distribución competencial y, específicamente, a los cauces de participación política de las regiones en la atribución y ejercicio de dichas competencias que pueden posiblemente articularse, así como a los problemas prácticos en su aplicación¹.

Siguiendo la terminología dominante, las relaciones entre la organización y las regiones o entes políticos descentralizados del Estado compuesto (las comunidades autónomas en nuestro caso) se pueden dividir en dos grupos generales. En primer lugar tenemos las relaciones de tipo ascendente, que comprenden todas las formas que tienen las comunidades autónomas de participar en la toma comunitaria de decisiones. Este tipo se suele subdividir a su vez en interno o externo, dependiendo de que dicha participación se dé en órganos puramente internos del Estado o a través de la presencia o contacto con alguna de las instituciones comunitarias (Comisión, Comité de las Regiones, Consejo de Ministros)². En segundo lugar nos encontramos con las llamadas relaciones descendentes, que atañen a la ejecución interna del Derecho Comunitario por las comunidades autónomas, aspecto ampliamente recogido en una asentada jurisprudencia constitucional en nuestro país³.

Un hecho determinante que se debe tener presente en el estudio de estas cuestiones es lo que hasta ahora ha venido siendo *indiferencia* jurídica por parte de la UE respecto a las implicaciones competenciales de su actividad en el ámbito interno de los estados miembros. Efectivamente, desde el punto de vista de esta organización internacional, los sujetos miembros de la misma son los estados soberanos, y por lo tanto a ellos compete la ejecución del Derecho Comunitario de la forma que estimen oportuna en la fase descendente, siendo considerado cuestión interna de los estados todo lo demás. Es decir, la indiferencia descrita nace de los principios de responsabilidad última de los estados y de su autonomía institucional advertidos por el Tribunal de Luxemburgo⁴. Igualmente ocurre en la fase ascendente o de toma de decisiones, donde el Estado miembro es el sujeto propiamente decisivo en el entramado institucional, en el que las regiones encuentran un asiento casi anecdótico y consultivo en el Comité de las Regiones (CdR).

Ahora bien, esto viene justificado no solo por el hecho de que el responsable internacional último sea en todo caso el Estado, quien, como corolario, tiene garantizada su autonomía interna, sino también, y de forma mucho más relevante en nuestra opinión, por la propia lógica de la arquitectura institucional y de actuación comunitaria en la que, siendo la efectividad un principio fundamental, no ha parecido hasta ahora articulable un sistema de toma de decisiones en el que deban intervenir cientos de entes regionales con muy diversos grados de poderes y aspiraciones políticas⁵.

Por último, no hay que despreciar el componente de las llamadas «capacidades administrativas»⁶, que hace referencia a las diferencias existentes en cuanto a poder presupuestario, organizativo, y formación humana entre las diversas regiones de la Unión Europea, aspecto que analizaremos más adelante en referencia específica a la Consejería de Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante el Consejo. Este factor de

capacidad y eficiencia agrava sus diferencias en el nivel regional y es otro motivo importante para los recelos respecto al papel de la Europa de las regiones en la gestión del proceso europeo de integración.

En cualquier caso, y junto a lo dicho, estas relaciones aúnan los aspectos puramente técnico-jurídicos antes esbozados con enormes tensiones político-ideológicas sobre la concepción del Estado-nación (incluyendo el debate sobre un supuesto derecho de autodeterminación para pueblos que no están sometidos a ningún tipo de dominación colonial o derecho de secesión hasta ahora inexistente en el Derecho Internacional), así como innumerables conflictos políticos internos para los cuales la UE no es el foro de tratamiento adecuado por su propia naturaleza de organización internacional creada y sustentada por esos mismos estados soberanos cuya legitimidad o funcionalidad se pone a menudo en cuestión, sin olvidar que los objetivos que se atribuyen a la organización distan, por el momento, de alcanzar estas cuestiones⁷. Sin embargo, todo esto no impide que la relevancia del tema no deje de advertirse en todas las esferas políticas e institucionales, tanto comunitarias como nacionales.

En 2001 la Comisión Europea publicó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, documento de gran importancia para tomar el pulso a la cuestión a nivel comunitario. En este se sugiere el «reconocimiento» a las regiones de una suerte de «vía de hecho», que consistiría en la intensificación de contactos y mecanismos de consulta entre la Comisión y las regiones de forma previa a la elaboración y discusión de sus proyectos, especialmente en el caso de regiones con poderes legislativos en el ámbito de la política regional y de cohesión territorial⁸. Aunque esta vía, que se ha generalizado desde entonces, no parece, sin embargo, satisfacer las necesidades de decisión política de las comunidades autónomas en todos los ámbitos de su competencia⁹. Además, como señala Jáuregui, por su falta de institucionalización esta vía depende totalmente de la voluntad política de la Comisión¹⁰.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (TCUE) contemplaba a su vez una serie de disposiciones en las que la posición y relación de las regiones respecto a la Organización venían a reconocerse en el Derecho originario de forma más profunda¹¹. Sin embargo estas estipulaciones, referidas fundamentalmente a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y al derecho de acceso al Tribunal de Justicia de la UE estaban fuertemente condicionadas por la actuación de los estados.

Otras propuestas han sido avanzadas de cara a variar la *indiferencia* comunitaria en este aspecto y desbordar las vías hasta ahora disponibles. No obstante, probablemente debido a las razones institucionales y políticas antes expuestas, la situación no ha cambiado sustancialmente. Centrándonos en la fase ascendente de las relaciones comunidades autónomas-UE, se podría decir que dentro de la participación exterior, es decir, en las mismas instituciones comunitarias, no parece que las vías actualmente existentes vayan a profundizarse en el presente estadio político-jurídico de la integración comunitaria. De estas vías (participación de facto en la Comisión, asiento en el CdR, o participación en el Consejo de Ministros), consideramos que la más fructífera de cara a un futuro próximo, y aquella en la que los actores regionales deberían centrar su atención y esfuerzos, es la participación individual en las delegaciones estatales según el art. 203 TCE.

Esta forma de participación, así como casi todas las demás, continúa estando sometida al Derecho estatal y a la coordinación y ordenación por parte del Estado (SSTC de 29 de octubre de 1992 y de 26 de mayo de 1994). Ahora bien, en los últimos años se han venido pro-

duciendo avances en la legislación española a nuestro juicio muy significativos y que han venido a reforzar considerablemente la eficacia de la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la UE.

2. LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO DE MINISTROS: UN INSTRUMENTO CON FUTURO

El 9 de diciembre de 2004 un órgano de participación interna, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE¹²), sella dos acuerdos aceptados por todas las comunidades autónomas: uno relativo a «La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las comunidades autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea» y otro «Sobre el Sistema de Participación de las comunidades autónomas en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea» que vienen a mejorar sustancialmente el sistema ya existente desde 1996¹³.

La principal novedad aportada por estos acuerdos es que permiten a las comunidades autónomas participar directamente en algunas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente de la representación permanente española en el órgano comunitario. Según se extrae del propio texto de los acuerdos, «se entiende por dicha representación la incorporación a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de un miembro, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que represente a las comunidades autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias».

Como es lógico, las comunidades autónomas solo podrán participar en la representación del Estado para aquellos asuntos en los que ejerzan competencias. Concretamente participan en las siguientes formaciones del Consejo:

- EPSSCO: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores,
- AGRIPESC: Agricultura y Pesca,
- MA: Medio Ambiente,
- EJC: Educación, Juventud y Cultura.

Esta participación autonómica consiste, como ya se ha adelantado, en la inclusión dentro de la representación permanente española en el Consejo de Ministros de una Consejería de Asuntos Autonómicos en representación de las comunidades autónomas. La Consejería está integrada por dos personas o consejeros, nombrados a propuesta consensuada de las 17 comunidades autónomas, los cuales deberán proceder de la estructura política autonómica y tener rango de consejero o ser miembro del Gobierno de una de las comunidades autónomas, solución mucho más acertada que la anterior representación por diplomáticos, cuya sensibilidad por los asuntos autonómicos no era necesariamente la más adecuada. Estos dos puestos de representación son rotatorios entre las 17 comunidades, y serán elegidos cada 3 años. En cualquier caso, hay que insistir en que la Consejería de Asuntos Autonómicos está adscrita orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas y funcionalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, es decir, está plenamente integrada en la representación española.

Este tipo de representación de las comunidades autónomas en el Consejo, inspirado en el modelo de representación de los Länder austriacos¹⁴, y a la que puede llamarse directa por cuan-

to les permite incluir un Consejero autonómico con derecho a uso de la palabra en la legación española (es decir, con poder para expresar la posición del Estado en temas de su competencia), se rige por unos objetivos y unos principios recogidos en la ley que se inspiran en la necesidad de garantizar la unidad y coherencia de la acción exterior dentro del margen de maniobra más amplio posible para las comunidades autónomas en sus ámbitos competenciales.

Efectivamente el principio fundamental de este mecanismo de representación, como ya puede intuirse, no es otro que el de unidad, que implica un criterio de no contradicción entre los distintos actores que representan al Estado y tiene, como veremos posteriormente, importantes consecuencias en la práctica. Otros de estos principios son el de lealtad en la actuación, corresponsabilidad, representación conjunta (tanto para los Consejos de Ministros como para los comités u órganos auxiliares que sean necesarios, especialmente en el comité de representantes permanentes o COREPER y únicamente dentro de su primera formación –COREPER I–, encargada de las cuestiones más técnicas como pesca, transportes, telecomunicaciones, medioambiente), responsabilidad del Estado por la actuación común, y, finalmente, el uso de la palabra por los consejeros autonómicos.

El principio de unidad de representación es la piedra angular del sistema, lo cual se manifiesta en la necesidad de alcanzar una posición común por parte de las comunidades autónomas antes de poder expresarse en el seno de la representación española. Esto es, si las 17 comunidades autónomas no alcanzan un acuerdo sobre cuál debe ser la posición del Estado al que, no lo olvidemos, están representando, los consejeros autonómicos no podrán expresar la posición autonómica.

La generación de este tipo de consensos y acuerdos es quizá uno de los aspectos más interesantes del mecanismo. Así, la información proveniente del Consejo es recogida por la Consejería de Asuntos Autonómicos y enviada a las 17 comunidades autónomas, las cuales tendrán un periodo de tiempo (en ocasiones muy limitado) para procesar la información, formular a la Consejería su posición y alcanzar una posición común al respecto. En términos prácticos se trata de la transmisión diaria de enormes cantidades de información de un alto nivel técnico a las diferentes comunidades autónomas, las cuales, sin embargo, no siempre están preparadas técnicamente para responder en plazo¹⁵. Es decir, en el momento actual de desarrollo del mecanismo nos hallamos ante una vía que ofrece amplias posibilidades de cumplir eficazmente los objetivos legítimos de las comunidades autónomas y sobre la que ellas mismas han expresado una valoración positiva unánime¹⁶, si bien aún falta el rodaje y la preparación humana necesaria por parte de las propias comunidades autónomas para llegar a su máximo aprovechamiento.

Dentro del mecanismo hallamos otros puntos que deberían mejorarse, como por ejemplo la participación en los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros. Estos grupos son comités de tipo muy técnico en los que a diario se lleva a cabo la verdadera labor legislativa comunitaria. Se podría decir que la inmensa mayoría de las decisiones que interesan a las comunidades autónomas se toman en este tipo de comités o grupos de trabajo, en los que se realiza la verdadera negociación técnica para la posterior ratificación formal por el Consejo. En ellos puede participar la Consejería de Asuntos Autonómicos, si bien su posición parece ser demasiado endeble para ser efectiva por el momento.

La Consejería de Asuntos Autonómicos puede participar mediante un representante técnico, pero en la práctica debe procesar grandes cantidades de información en comités que se reúnen a diario y enviar esta información a las 17 comunidades autónomas, las cuales,

sufriendo a su vez los problemas antes advertidos, deben formular sus posiciones en ocasiones en el plazo de pocas horas. Estas cuestiones plantean algunas dudas sobre la participación real en los términos actuales. No obstante, parece que estos problemas podrían resolverse de forma relativamente fácil y rápida mediante ciertas mejoras en el sistema de comunicación interna entre la Consejería y las comunidades autónomas. Igualmente se ha sugerido que sería positivo satisfacer la imperiosa necesidad de mayor preparación de los interlocutores dentro de las comunidades autónomas mediante, por ejemplo, la creación de Consejerías específicas para asuntos comunitarios europeos¹⁷.

En definitiva, el reto actual para la participación autonómica en la fase ascendente del Derecho Comunitario, o toma de decisiones comunitaria, parece hallarse en la necesidad de una mayor concienciación y preparación específica por parte de los órganos políticos autonómicos dada la actual disponibilidad de medios adecuados a tal fin. ¿Cómo podría influir en esto la proyectada reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía actualmente en trámite en las Cortes?

3. EL PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA ESTATUTARIA ANDALUZA

Sin lugar a dudas, la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía¹⁸ debe dar respuesta a esa necesidad de la Comunidad Autónoma, a la vez que puede ser una buena base para dar un impulso más en la concienciación de la Administración andaluza de la importancia que la Unión Europea tiene para su propio desarrollo.

De hecho, el texto del nuevo Estatuto de autonomía para Andalucía incluye, dentro del Título IX, Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma, todo un capítulo, el III, dedicado a las Relaciones con las Instituciones de la Comunidad Europea.

3.1. Principios generales

Los arts. 226 a 235 del nuevo Estatuto sientan el marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las instituciones de la Unión Europea. Tal como señala López Benítez¹⁹, superada una primera interpretación muy estricta que entendía, sobre la base del art. 149.1.3 CE, que la relación con las instituciones europeas únicamente se trataba a través del Estado y de los órganos estatales, nuestro Derecho interno, siguiendo las recomendaciones de la jurisprudencia constitucional, fue adoptando otra postura más flexible y más proclive a la participación de las instancias autonómicas en los procesos de decisión y aplicación del Derecho Comunitario.

Para empezar, señala el mencionado autor, «el ámbito sustantivo de la competencia estatal sobre relaciones internacionales se redujo a la potestad de suscribir tratados, de mantener embajadas y consulados y a la consagración de la responsabilidad internacional del Estado. Además, se entendió que en un Estado descentralizado como el nuestro, el ingreso en las instancias europeas no suponía que, por ello mismo, quedase alterado el marco interno de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, apreciación esta última que hacía necesario el diseño de mecanismos y técnicas imaginativas que permitiesen la participación de las comunidades autónomas tanto en la fase ascendente de formación del Derecho Comunitario, como en la fase descendente de aplicación y desarrollo del mismo, ya que, de conformidad con el Derecho Comunitario, solo el Estado es quien actúa con personalidad jurídica internacional y quien posee la capacidad para comprometer ante las instancias europeas al Reino de España».

El marco de relación viene definido, pues, en el artículo con el que se inicia este capítulo, el 226, que establece que las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.

A continuación, el Estatuto de autonomía para Andalucía define la actuación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición del Estado ante la UE a dos niveles: en los asuntos que le afecten de forma directa la Comunidad Autónoma participará de forma bilateral²⁰, mientras que en el resto lo hará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, siempre de acuerdo a la legislación sobre la materia.

Cabe destacar que la posición expresada por la Comunidad Autónoma será determinante en la formación de la posición estatal si la cuestión tratada afecta a sus competencias exclusivas, o si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. En caso de que el Gobierno del Estado no acoja esta posición, debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado.

3.2. Participación de Andalucía en los procesos de decisión de la Unión

El nuevo texto estatutario sube un nivel en el grado de presencia de la Comunidad Autónoma y prevé la participación de Andalucía en las decisiones de la Unión Europea, indicando que aquella participará en los procesos de decisión en las instituciones comunitarias, directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen. Aunque no se configuran sistemas concretos de participación, se avanza en el reconocimiento de la Comunidad afirmando que el Estado está obligado a informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y los proyectos normativos y decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la norma estatal. La Junta de Andalucía podrá además dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

En el mismo sentido, se establece que la Junta de Andalucía participará en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Podrá participar especialmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente, tal y como se ha tratado de forma más exhaustiva en el apartado 2.

Se contempla incluso la posibilidad de que, cuando se traten asuntos relativos a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, esta pueda, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación²¹.

A pesar de que no se trata de un órgano de participación directa, es reseñable la importancia de que el Estatuto refleje que Andalucía tendrá también una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos. Del mismo modo, se prevé que la Junta de Andalucía promueva la cooperación y establezca las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las

que comparta objetivos e intereses, impulsando la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.

3.3. Desarrollo, aplicación y control del derecho de la UE

En un tercer nivel, podemos señalar que la Junta de Andalucía desarrollará y ejecutará el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Se deja así en manos del legislativo autonómico la articulación del sistema que regule esta actividad por parte de la Comunidad Autónoma. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Del mismo modo, el Parlamento de Andalucía participará en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para lo cual será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas.

La Junta de Andalucía intervendrá también en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Aunque en estos momentos el Derecho Comunitario no lo contempla, el nuevo Estatuto refleja que la Junta de Andalucía tendrá acceso, en su caso, al Tribunal de Justicia si así lo establece la legislación comunitaria. Por el momento, en el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

4. OTRAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Como se ha expresado anteriormente, la necesidad de adaptar las normas estatutarias a la nueva situación del Estado español dentro del panorama europeo no es una cuestión que afecte únicamente a la Comunidad Autónoma andaluza. De hecho, el resto de reformas de los estatutos de autonomía que las diferentes comunidades autónomas han impulsado y están impulsando durante la actual legislatura también recogen, de un modo u otro, las relaciones institucionales con los distintos órganos de la UE.

En este sentido es interesante destacar tanto las reformas aprobadas de los estatutos de autonomía de Cataluña²² y de la Comunidad Valenciana²³ como los que se están tramitando actualmente en las Cortes Generales, es decir, el balear, el aragonés y el canario.

El que más profusamente se refiere a las relaciones autonómicas con la Unión Europea es el Estatuto catalán, que recoge de una forma similar al andaluz cuestiones como el marco de relación autonomía-UE y la participación en la voluntad del Estado, así como la existencia de una delegación de la Generalitat ante la Unión Europea, las acciones ante el Tribunal de Justicia, el desarrollo y la aplicación del Derecho Comunitario o la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En cuanto a la participación en las instituciones y organismos europeos, la mayor novedad aportada por la reforma del texto catalán es que se establece que la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea (artículo 187.3.). Es digno de reseñar el hecho de que un artículo similar fue suprimido del texto de reforma andaluz durante la tramitación del mismo en el Congreso de los Diputados.

También establece el nuevo texto estatutario catalán que la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes, que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, así como que el Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios, y en los de adopción de nuevos tratados en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 185). El texto andaluz no cuenta con un artículo similar, aunque en el Capítulo III del Título IX, dedicado a la Acción Exterior, sí se establece de forma general que la Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia (art. 236).

En cuanto al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, este incluye un Título VI dedicado a las Relaciones con la Unión Europea, que se compone de un solo artículo, el 61, el cual regula aspectos básicos como la existencia de una Delegación del gobierno autonómico en Bruselas y de una red de oficinas de promoción de negocios; la participación en el control de la subsidiariedad; la aplicación de la legislación comunitaria, etc. Como novedad se prevé la creación de un Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad Valenciana.

Las propuestas de reforma de los Estatutos de las Islas Baleares, Aragón y Canarias, presentadas por las respectivas autonomías a las Cortes Generales durante el año 2006, también incluyen numerosas referencias a las relaciones con la UE. En los dos primeros casos, a través de un título específico y, en el canario, en un título conjunto referido a la Acción Exterior. En términos generales, estas tres propuestas se ajustan básicamente, en lo referido al ámbito de la Unión Europea, a las reformas realizadas por los estatutos aprobados, es decir, el catalán y el valenciano, así como a las aportaciones realizadas por la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía.

5. CONCLUSIÓN

En resumen, vivimos un momento histórico idóneo para que se alcance una mejor adecuación estructural de Andalucía, así como del resto de comunidades autónomas, en el ámbito de la Unión Europea. Institución que, a través de sus políticas de cohesión, ha propiciado el espectacular aumento de la riqueza de las regiones españolas. Hospitales, carreteras, universidades y muchas otras infraestructuras y equipamientos se han construido gracias a los fondos europeos que han hecho visible en las comunidades autónomas el principio de la solidaridad interterritorial que inspira a la Unión Europea.

En este sentido es básica la presencia de la voluntad de las comunidades para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social y territorial, así como la disposición a emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones con la finalidad de eliminar el retraso de algunas de ellas.

Con ello, Andalucía, así como el resto de comunidades autónomas, podrán seguir avanzando social, económica y culturalmente, integradas en la organización política que posibilita,

como jamás ninguna otra lo ha conseguido en la Historia, la existencia de una sociedad en la que las mujeres y los hombres disfrutaran de las más altas cotas de libertad, igualdad y justicia.

Notas

- 1 Sobre este aspecto existen numerosos trabajos a los que modestamente se suma el presente, intentando aportar alguna conexión entre la panorámica de los medios de participación ya existentes, con especial atención a los considerados más relevantes, y la actual reforma estatutaria en Andalucía. Otras perspectivas del tema en Rivero Ysern, J. L. 2004. «Reflexiones sobre la gobernanza europea». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 59; Alcaide Fernández, J. 2004. «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El reino de España y las comunidades autónomas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 56; Alberti Rovira, E. 2003. «Les regions dins la nova Unió Europea: El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea». *Revista catalana de dret públic*, 29; Roig Batalla, A. 1999. «La organización de los estados miembros ante la integración europea: Algunas notas al hilo del proceso español». *Revista Vasca de Administración Pública*, 55; Roig Moles, E. 1999. «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?». *Revista Vasca de Administración Pública*, 55.
- 2 En este apartado, las oficinas exteriores de las comunidades autónomas han jugado hasta ahora un importante papel como puntos de contacto y *lobbying* en Bruselas.
- 3 Véanse SSTC 252/1988, 258/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992 y 146/1996, entre otras.
- 4 Artículo 6.3 TUE y Sentencias del TJCE *Internacional Fruit Company* de 1971, *Comisión c. Países Bajos* de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Bélgica* de 14 de enero de 1988, *Alemania c. Comisión* de 12 de junio de 1990 y *Comisión c. Italia* de 17 de enero y 13 de diciembre de 1991.
- 5 En sentido parecido véase Fuente Cabero, I. 2005. «La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea». *Revista Jurídica de Castilla y León*, 7 (85).
- 6 Gil Ibáñez, A. 2002. *Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la Unión Europea. Especial atención al Comité de las Regiones*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, 6.
- 7 Artículo 2 TCE y TUE.
- 8 COM(2001)428 final, de julio de 2001.
- 9 Es necesario advertir que la participación en la Comisión viene realizándose a través de representantes autonómicos incluidos en comités de ejecución y control de la Comisión mediante acuerdos realizados entre el Estado y las comunidades autónomas desde 1997. Véase López Escudero, M. 2003. «Las comunidades autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (director), *Derecho Público de Cantabria*. Santander: Parlamento de Cantabria; y Fernández Pérez, B. 2004. «comunidades autónomas y 'comitología': el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)». *Boletín de la Universidad de la Rioja*, 12-13.
- 10 Véase Jáuregui, G. 2005. «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea». *Revista catalana de dret públic*, 31 (140).
- 11 Véase Carrasco Durán, M. 2005. «La repercusión de la integración en la Unión Europea en la reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía», en Terol Becerra, M. J. (coord.). *El Estado Autonómico in fieri*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública (78 y ss.).
- 12 Véase Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)». *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3.

13 RD 2105/1996, de 20 de septiembre.

14 Conferencia impartida por Manuel García Guirado, consejero de Asuntos Autonómicos de la REPER de España ante el Consejo de Ministros en el marco del Seminario: Andalucía y la Unión Europea, organizado por el Centro de Estudios Andaluces el 29 de mayo de 2006 (pendiente de publicación).

15 *Íbidem*.

16 Véase Carmona Contreras, A. M. 2005. «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto Andaluz», en Terol Becerra, M. J. (coord.). *La reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. (168 y 169).

17 Véase Conferencia impartida por Manuel García Guirado, *cit. supra*.

18 Para un conocimiento exhaustivo del proceso de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, ver Agudo Zamora, M., García Blesa, J. y Lara Vila, J. L. 2005. «La Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía: Contexto e Inicio». *Colección Temas de Actualidad*, 3. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces; Agudo Zamora, M., García Blesa, J. y Lara Vila, J. L. 2006. «La Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria». *Colección Temas de Actualidad*, 11. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

19 López Benítez, Mariano, en «Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (Comentario de urgencia a la Proposición de Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía)», conferencia impartida con motivo de las *Jornadas sobre la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía*, organizadas por el Instituto Andaluz de Administraciones Públicas y celebradas en Córdoba el 11 de octubre de 2006.

20 Para López Benítez el punto más conflictivo de toda la regulación que establece el capítulo III del Título IX está en la previsión de mecanismos de bilateralidad. Si la afección bilateral exclusiva se refiere a las competencias exclusivas de Andalucía, señala el mencionado autor, «la propuesta de Estatuto está modificando claramente el sistema que trazan las normas anteriormente reseñadas. Más aún, si como expresa el apartado 3º de este mismo art. 227, “la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas”. La adopción de estos mecanismos bilaterales para fijar la voluntad del Estado en la formación de las normas y decisiones comunitarias –presentes no solo en la propuesta andaluza, sino en la generalidad de los que ya se han tramitado o están tramitándose– no solo identifican indebidamente competencias exclusivas autonómicas con competencias que únicamente interesan o afectan a una Comunidad Autónoma concreta –supuesto asaz difícil de hallar–, sino que en la medida en que disgregan y trocean los mecanismos multilaterales previstos hasta ahora en tantos instrumentos bilaterales como Comunidades afectadas, dificultan extraordinariamente la formación de una posición común del Estado ante las instancias comunitarias».

21 López Benítez (*op. cit.*) entiende que «del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, se debe subrayar

- Que el sistema de participación que establece este Acuerdo no rige para todas las materias, sino únicamente para las englobadas en las Conferencias Sectoriales de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación Juventud y Cultura. El resto de materias sigue el sistema de participación consagrado por el Acuerdo de 1994.
- Que el representante autonómico no representa solo a su Comunidad Autónoma, sino que defiende la posición común adoptada por las comunidades autónomas en la Conferencia Sectorial respectiva
- Que la responsabilidad última de las negociaciones y de su conclusión corresponderá en todo momento al jefe de la delegación.

Frente a lo expuesto, el sistema que propone el art. 230.2 del PREA es bien distinto, porque retorna a mecanismos de bilateralidad: “cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior [esto es, la que se realiza ante el Consejo de Ministros y ante los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión], permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y presidencia de estos órganos”. No es que el Derecho Comunitario se oponga a esto, pero sí es verdad que la instauración de estos mecanismos de bilateralidad que el PREA propone, alteran profundamente la situación existente, condicionan las soluciones que al respecto pueda adoptar el Estado y dificultan, en último término, la participación de las propias comunidades autónomas, al ser previsible que el sistema se generalice en los restantes Estatutos».

22 Ley Orgánica 6/2006, de 18 de julio, de Reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

23 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Zamora, M. (coord.). 2007. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo Zamora, M., GARCÍA BLESA, J. y LARA VILA, J. L. 2005. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e Inicio», en *Colección Temas de Actualidad, número 3*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo Zamora, M., GARCÍA BLESA, J. y LARA VILA, J. L. 2006. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria», en *Colección Temas de Actualidad, número 11*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces
- Alberti Rovira, E. 2003. «Les regions dins la nova Unió Europea: El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 29.
- Alcaide Fernández, J. 2004. «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El reino de España y las comunidades autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 56.
- Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)», en *Revista de Estudios Autonómicos*, n.º 2-3.
- Carmona Contreras, A. M. «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto Andaluz», en Terol Becerra, M. J. (coord.). 2005. *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Carrasco Duran, M. «La repercusión de la integración en la Unión Europea en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en Terol Becerra, M. J. (coord.). 2005. *El Estado Autonómico in fieri*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Fernández Perez, B. 2004. «Comunidades Autónomas y “comitología”: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», en *Boletín de la Universidad de la Rioja*, n.º 12-13. Logroño.
- Fuente Cabero, I. 2005. «La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 7, oct.
- Gil Ibáñez, A. 2002. *Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la Unión Europea. Especial atención al Comité de las Regiones*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, n.º 6.
- Lopez Escudero, M. «Las Comunidades autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (director). 2005. *Derecho Público de Cantabria*, Santander.
- Jáuregui, G. 2005. «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 31.
- Rivero Ysern, J. L. 2004. «Reflexiones sobre la gobernanza europea», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 59.
- Roig Batalla, A. 1999. «La organización de los estados miembros ante la integración europea: Algunas notas al hilo del proceso español», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, sept-dic.
- Roig Moles, E. 1999. «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, sept-dic